

# Vuoti di politica, riforma elettorale e pericoli istituzionali

di Leopoldo Elia

Mi pare che si sia esagerato sottolineando una grande cesura tra l'autosufficienza ostentata fino al voto sulla politica estera al Senato dal Governo Prodi (e in particolare dal premier) e di contro l'invocazione alle maggioranze variabili o addirittura il lamento sul blocco di tutte le principali iniziative legislative varate dal Consiglio dei ministri (non solo i Dico, ma anche la riforma del sistema radiotelevisivo, per fare un esempio di rilievo). Capisco che il continuo richiamo ai cinque anni di legislatura con i rapporti di forza presenti al Senato potesse apparire protervo e fastidiosamente muscolare: ma in realtà il muro contro muro e la psicosi del *bunker* prodiano non dipendono che in misura minimale da questo stile di comportamento. Alle famose grandi intese, richieste inizialmente da Berlusconi e rifiutate da Prodi, si è accompagnato la contestazione delegittimante del voto dell'aprile 2006, fino ad ottenere una revisione globale delle schede che non ha precedenti e che, in entrambe le Camere, contrasta con le regole procedurali sulla verifica dei poteri. Su questa linea si situa anche la continua richiesta dello scioglimento delle Camere e una sorta di rifiuto globale da parte dell'opposizione di esaminare nel merito i disegni di legge presentati alle Camere dal governo e più in generale dalla maggioranza. Dall'altra parte si constata un persistente atteggiamento di timidezza e debolezza dei "vincitori" che finora non hanno abrogato alcune delle peggiori leggi berlusconiane: mi riferisco soprattutto alla c.d. *ex* Cirielli che ha abbreviato in misura abnorme i termini della prescrizione per molti reati e che dà luogo a una specie di impunità permanente a causa della durata dei processi italiani.

Il dato di fondo è che il governo e la maggioranza vivono in un clima di estrema precarietà, sottolineata dalla crisi riassorbita con il voto del 28 febbraio al Senato. La condizione dell'Unione a Palazzo Madama è essa stessa di fatto eccezionale perché la minoranza unionista si è trasformata in maggioranza con il sussidio dei voti italiani all'estero, del carattere regionale (anziché nazionale) del premio, così in larghissima misura vanificato, e infine del voto di alcuni senatori a vita. Naturalmente la situazione del Senato si riflette sull'attività della Camera, che è sempre ipotecata dal dubbio sulla sua utilità per le chances molto incerte di una difficile convergenza nell'altra Camera. In questo contesto è molto facile che si creino "vuoti di politica" ovvero frustranti periodi di inconcludenza parlamentare verificata anche su leggi che, per il loro contenuto, potrebbero accogliere quelle maggioranze variabili ed auspicabili ma difficilmente realizzabili, quando l'obbiettivo primario della opposizione è giungere al più presto ad una nuova prova elettorale.

E' vero che la sopravvenuta *mission* del governo, come risulta in primo luogo dalla motivazione presidenziale del rinvio alle Camere, consiste soprattutto nella adozione in Parlamento di una nuova legge elettorale che renda utile e possibile, se del caso, lo scioglimento delle Assemblee legislative. Ma se il fine proposto dal Capo dello Stato è questo, non possono certo bastare le modeste modifiche della legge vigente richieste dal leader dell'opposizione e dai quesiti referendari: ad esempio le risposte positive in tema di migliore funzionamento dei filtri nei confronti delle formazioni politiche minori perderebbero ogni efficacia se si realizzasse un unico listone nel quadro di un bipolarismo assai simile a quello attuale. Senza indulgere ad un pessimismo pregiudiziale è più che plausibile prendere atto di serissimi ostacoli che si frappongono oggi al compimento della *mission*, malgrado la partecipazione diretta del Presidente del Consiglio alle consultazioni con i partiti.

Orbene se si producono "vuoti di politica" aumentano in misura crescente i pericoli di involuzione costituzionale. Infatti, se è necessario cambiare la legge elettorale, aumenta, per connessione, la spinta a cambiare la forma di governo con soluzioni decisamente verticalizzanti; la tentazione di rimediare ai vuoti di politica con un pieno di riforme degli artt. 88, 92 e 94 della Costituzione, oltreché della nuova disciplina delle elezioni, è un classico della storia contemporanea repubblicana: fu così negli anni '95 (tentativo Maccanico), nel '96 (Bicamerale D'Alema) e nel 2003 (progetto Berlusconi di revisione costituzionale). Mentre la legge elettorale dovrebbe per esigenze logiche adeguarsi alla forma di governo, qui avverrebbe il contrario perchè un modello italiano c'è già o ci sarebbe (così R. D'Alimonte nel Sole-24 ore dell'8 marzo 2007, pag. 16): il proporzionale e il premier forte (*rectius* fortissimo).

Si tratta di prendere per buono anche a livello nazionale quello che è stato previsto per le elezioni degli organi delle Regioni a statuto ordinario e per i maggiori enti locali, modificando la forma di governo statale con l'elezione diretta del Primo ministro "sindaco d'Italia" e l'aggiunta del *simul stabunt aut simul cadent*. Ma questa riforma sarebbe seccamente contraria all'indirizzo espresso dagli elettori che si opposero nel referendum del 25 giugno 2006, oltreché alla *devolution* altresì, alla pari, allo stravolgimento della nostra forma di governo parlamentare. Anche ad ammettere che le leggi Ciaffi del '93, quella Tatarella del '95 e le modifiche costituzionali del '99 abbiano prodotto un positivo assetto in sede regionale e locale, nulla comprova che quanto va bene per i consigli delle Regioni e degli enti locali, vada bene anche per il Parlamento nazionale, dotato di ben diverse competenze, tra le altre, nei più delicati settori dei diritti fondamentali delle persone. Questo semipresidenzialismo all'italiana è una cattiva imitazione del semipresidenzialismo francese, che nel 1958 ha posto rimedio ai guasti del parlamentarismo assoluto imperante in Francia. Se portato a livello statale, non avremmo certo da lodarcene anche per l'abnorme concentrazione di potere di cui beneficerebbe il vertice dell'esecutivo. Infatti l'assimilazione alla forma di governo regionale e locale di quella nazionale non regge per la evidente diversità degli enti a cui si vorrebbe applicare lo stesso modello; mettendo in ombra la giurisprudenza della Corte costituzionale che, non a caso, ha nettamente differenziato la forma di governo parlamentare adottata per lo Stato da quella prevista per le Regioni a statuto ordinario, fondata su un rapporto di consonanza tra esecutivo e legislativo creato direttamente dal corpo elettorale e non già su un rapporto veramente fiduciario. Naturalmente l'evocazione del "modello italiano", valorizzata da alcuni studiosi, non esclude che altri, riesumando le tendenze prevalenti negli anni '90, ritornino a preferire il prototipo francese della V<sup>a</sup> Repubblica compreso il maggioritario a due turni con collegi uninominali.

Con le considerazioni precedenti non si esclude affatto che sia auspicabile una modifica significativa della normativa costituzionale sulla forma di governo statale oggi vigente; più volte si è proposto di conferire al Presidente del Consiglio uno *status* più elevato che ai singoli ministri facendolo eleggere come in Germania dalla Camera politica o riferendo a lui solo il voto di investitura fiduciaria come in Spagna. Si aggiunga pure il potere del vertice governativo di proporre al Capo dello Stato la revoca, oltreché la nomina dei ministri. Soprattutto si introduca la sfiducia costruttiva prevista in Germania e Spagna, stabilendosi che in caso di sfiducia distruttiva (o puramente negativa) il premier può richiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento della Camera politica (art. 68 Legge Fondamentale tedesca). Come si vede non mancherebbero le proposte per "europeizzare" la nostra forma di governo entro l'indirizzo risultante dal referendum ed in coerenza col principio fondamentale della separazione dei poteri inteso come negazione dell'accentramento del potere in un singolo organo costituzionale.

Se si trovasse l'accordo sulla forma di governo (alcune delle riforme citate sono emerse nel corso dell'indagine del ministro Chiti) non dovrebbe poi essere impossibile realizzare un'intesa sulla legge elettorale, tenendo conto, peraltro, dei diversi effetti che sistemi elettorali adottati in altri paesi europei potrebbero produrre nell'ambiente italiano; ambiente, inutile dirlo, piuttosto propenso all'elusione e all'aggiramento di norme come insegna l'esperienza delle liste-civetta nell'attuazione del Mattarellum o della tentata elusione, nella vigenza della legge Calderoli, delle clausole di sbarramento. Se si raggiungesse l'accordo sulle modifiche costituzionali per la forma di governo non sarebbe necessario attendere l'esaurimento delle procedure previste nell'art. 138 Cost. per dar corso alla riforma delle leggi elettorali in armonia con l'intesa realizzata e più urgente per esigenze politiche; in questo caso la c.d. clausola di dissolvenza (a nuova legge elettorale nuove elezioni), già in sé di incerto fondamento, dovrebbe cedere dinanzi all'esigenza di consentire, prima dell'esaurimento della XV Legislatura, il varo delle modifiche costituzionali già incardinate.

Ad ogni modo dovrebbe essere evitato che, o per via di intesa o per via referendaria, la *mission* riformatrice della legge elettorale richiesta dal Presidente della Repubblica produca il classico topolino; perché allora al vuoto politico si sommerebbe il vuoto istituzionale con negativi riflessi sulla evoluzione del nostro sistema.